L'intercommunalité en France de 1890 à 1999, la distribution d'eau potable en question

Ch.PEZON, Maître de conférences en Gestion, Laboratoire GEA, ENGREF, Montpellier
S.PETITET, Docteur HDR en Aménagement-Urbanisme, Laboratoire RIVES-UMR5600, ENTPE, Vaulx-en Velin

L'eau, à la fois ressource naturelle, force motrice, infrastructure de transport, milieu naturel ou même service urbain, est appréhendée au travers de politiques, d'institutions et de territoires multiples et variés. De la commune à l'Etat, ou encore à l'Europe, nombreuses sont les institutions territoriales qui, à un titre ou à un autre, ont à voir avec la gestion de l'eau considérée sous l'une au moins de ses dimensions. Pour notre part, nous entendons nous intéresser exclusivement à l'eau comme service public local, et encore à l'un seulement des deux dont elle est l' objet: la distribution d'eau potable (l'autre étant, bien entendu, l'assainissement).

L'objet de cette communication est d'esquisser une histoire conjointe des formes institutionnelles d'organisation des territoires et du développement des services de distribution d'eau potable dans le but d' identifier les logiques à l'œuvre dans la mise en place et l'évolution des territoires de gestion des services d'eau, de 1890 à 1999.

L' évolution territoriale des services d' eau est en effet mue par les caractéristiques technico-économiques de l' activité de distribution d' eau potable et par les caractéristiques institutionnelles des organisations susceptibles d' en assurer la gestion à une échelle intercommunale. Une analyse sur longue période permet d' identifier les critères successifs qui ont présidé à la mise en adéquation des territoires de gestion des services d' eau potable avec les caractéristiques techniques propres à ces derniers.

1. L'EVOLUTION DU CADRE GENERAL DE L'INTERCOMMUNALITE EN FRANCE DEPUIS LA IIIEME REPUBLIQUE

Pour qui s'intéresse à l'organisation territoriale de la République et plus précisément à la « question communale »[1], il semble bien que la France, depuis plus de deux siècles, n'en finisse pas d'essayer d'expier ce qui est souvent présenté comme une véritable faute originelle commise par les Constituants de 1789. En effet, alors qu'il s'agissait de jeter les bases d'une nouvelle organisation politico-administrative pour la France, ceux-ci, suivant Mirabeau contre Thouret et sacrifiant alors la Rationalité administrative sur l'autel du pragmatisme politique, acceptèrent de voir la France moderne se bâtir sur les bases d' un découpage hérité d' un "Ancien Régime". Passé de 44000 en 1792 à environ 36500 aujourd'hui, l'importance du nombre de communes apparaît depuis lors comme un problème récurent. Politiques et bureaucrates ont régulièrement dénoncé l'inadaptation et l'archaïsme de la carte communale au regard des problèmes liés au développement urbain ou économique de la France, mais les tentatives pour réduire par la fusion le nombre des communes se sont immanquablement soldées par des échecs cuisants si bien que la voie de la coopération intercommunale est finalement apparue comme la solution la plus prometteuse pour les tenants de la rationalité administrative.

Nous proposons d'abord de revenir sur les voies explorées par la France en matière de regroupement communal depuis un peu plus d'un siècle. Cette histoire, marquée par l'élaboration et l'évolution des outils juridiques de la coopération intercommunale, ne prend son sens que relativement au rôle assigné à la commune à chaque époque et aux questions majeures qui préoccupaient alors le législateur. Il nous semble que l'on peut ainsi, très schématiquement, distinguer trois grandes périodes depuis la grande loi municipale du 5 avril 1884 qui constitue le véritable acte de naissance de la commune moderne, en instituant un régime municipal adapté aux principes démocratiques de la IIIème République.

1 .1. Un outil pour traiter des « questions d'intérêt commun », le syndicat de communes (1890 – 1959)

Après l'échec de l'introduction autoritaire des municipalités de canton par la Constitution de l'an III, les bases d'une coopération intercommunale furent timidement introduites par la loi du 18 juillet 1837 puis par la grande Loi municipale du 5 avril 1884, avant que la loi du 22 mars 1890 ne jette véritablement les bases de la coopération intercommunale en introduisant le syndicat intercommunal qui constitue, jusqu'en 1959, la seule formule de coopération intercommunale.

Ainsi, la Loi municipale du 5 avril 1884, introduit la possibilité pour les conseils municipaux de constituer des "*ententes*" dans le cadre desquelles des "*questions d'intérêt commun*"[2] (art.117) pourront être débattues au sein de "*conférences*" où chaque conseil municipal sera représenté et dont les décisions devront être ratifiées par ces conseils. Dans le cadre de ces ententes, il est prévu que les conseils municipaux pourraient "*faire des conventions à effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune*" (art. 116). Néanmoins, "*l'expérience a démontré que ces dispositions sont insuffisantes lorsqu'il s'agit de services qui nécessitent une entente suivie et un effort prolongé*"[3], si bien que la loi du 22 mars 1890 adjoint à la loi municipale du 5 avril 1884 un titre VIII "*des syndicats de communes*" permettant aux communes de s'associer au sein d'un établissement public investi de la personnalité civile en vue d'une "*œuvre*" ou d'un "*service*" d'"*utilité intercommunale*" (art. 169).

Ce système, qui permet l'association de plusieurs communes en vue de la production d'un seul service public, est souple et peu contraignant pour l'autonomie communale : sa création et son fonctionnement requièrent leur unanimité. Pour les juristes de l'époque, "*en fait, la création et l'entretien d'établissements d'assistance, d'écoles primaires supérieures, d'enseignement professionnel, industriel ou agricole, de musées, de bibliothèques, l'établissement d'un réseau de voies d'intérêt collectif, de moyens de transport, d'entreprises de dessèchement, d'éclairage, de construction d'aqueducs, canaux, la formation et l'entretien de compagnies de sapeurs-pompiers, telles seront les œuvres qui, le plus souvent, motiveront la constitution d'un syndicat*"[4].

Même si le Ministère de l'Intérieur « *engage les préfets à user de leur influence pour répandre cette innovation* »[5], le succès de la formule ne semble pas immédiat d'autant que le Conseil d'Etat, chargé de créer par décret les syndicats, exerce un strict contrôle d'opportunité, imprégné d'une vision restrictive de l'intervention communale. Ces syndicats spécialisés restent ainsi peu nombreux avant la Première Guerre ; on en compte moins d'une dizaine en 1897[6] et une quarantaine en 1914[7].

Surtout, les syndicats ne se créent pas pour l'objet auxquels le législateur les destinait en 1890 : "*dans l'esprit des promoteurs de la loi, c'étaient les établissements de bienfaisance auxquels ont songeait surtout* "[8]. En 1908, seuls 6 des 22 syndicats autorisés par le Conseil d'Etat ont pour objet des œuvres de bienfaisance (4 hospices, 1 école, 1 bureau de bienfaisance).[9] Les autres sont tournés vers l'établissement et l'administration de services publics. Le législateur prend acte du détournement de l'objet des syndicats et s'aperçoit "*du parti qui pourrait en être tiré*" pour le développement des services publics, particulièrement dans les campagnes. Par la suite, il insère systématiquement « *dans ses textes des dispositions qui permettent à ces syndicats de prendre part à leur exécution* ».[10]

Le pouvoir d'autorisation de création des syndicats est, selon une procédure classique de déconcentration administrative, transférée du Conseil d'Etat au préfet.[11] Avec le développement des services publics en réseau et le pouvoir d'intervention reconnu aux communes et, par extension, aux syndicats pour leur création et leur gestion[12], le nombre de syndicats explose, à tel point que beaucoup sont aujourd'hui convaincus que c'est dans le but de développer ces services que les syndicats furent créés en 1890.

	1897	*1908*	*1914*	*1936*	*1953*
Nombre de syndicats	8	22	40	2168	3828

Avant la seconde guerre mondiale 24054 communes ont confié une de leurs compétences à près de 2200 syndicats.[13] Ces syndicats sont ruraux à 97% et si le succès de la formule syndicale ne se dément pas après le conflit, il apparaît qu'elle n'est pas adaptée aux problèmes spécifiques que connaissent les villes pour la gestion de leur développement et qu'un minimum de coordination serait souhaitable entre les services publics en réseau confiés par les communes rurales à de multiples syndicats.

1.2. La résistance des communes urbaines au regroupement organique (1960 – 1992)

Pour l'Etat planificateur des "Trente Glorieuses" prenant en charge le développement économique du territoire national, il s'agit de mobiliser les communes dans un effort d' équipement. "*Aujourd'hui , la mise en place d'un réseau d'équipements collectifs dans une perspective d'aménagement du territoire est bien l'objectif fondamental de la politique de regroupement des communes* "[14].

Les ordonnances du 5 janvier 1959 introduisent des transformations importantes pour les syndicats intercommunaux (n°59-29) et instituent la formule du district urbain (n°59-30).

Les syndicats intercommunaux à vocation unique peuvent désormais être créés sur décision d'une majorité de communes (et non plus sur décision unanime des communes). Quand ils possèdent une vocation multiple, ce qui est désormais possible, le principe d'unanimité est en revanche maintenu. "*La pluralité des missions exigeait de la part des participants une adhésion totale et sans réticence*"[15] des communes rurales auxquelles cette structure était essentiellement destinée.

Si les communes rurales n'atteignent pas le seuil de population en deçà duquel aucun équipement n'est financièrement concevable, les agglomérations que l'exode rural fait naître sont contenues dans des territoires administratifs qui limitent leur développement. Au-delà de l' équipement de ces communes, apparaît la nécessité d'une cohérence d'ensemble qu'un

simple syndicat ne semble pas pouvoir assurer. L'idée d'un second niveau administratif fait son chemin. Le district urbain (DU) constitue une première étape vers « *la formation d'une nouvelle collectivité territoriale unitaire* »[16]. Mais la vraie novation est ailleurs : le pouvoir central se ménage la possibilité d'en imposer la création et le dote de compétences obligatoires.[17] Une majorité qualifiée suffit à la création volontaire d'un district. Enfin, il reçoit une partie des taxes locales et jouit donc d'une relative indépendance financière vis-à-vis des communes membres.

Un échec se profile néanmoins: en 1963, on ne compte que 120 SIVOM, alors qu'on prévoyait une transformation massive des SIVU en SIVOM par extension de leurs attributions. De plus l'échec des districts urbains est cuisant. Ainsi, outre les 2 DU créés d'office (Tours, Creil), les districts se développent essentiellement en zone rurale. Sur un potentiel de 1163 unités urbaines composées de 2340 communes, on ne compte en 1969 que 81 DU regroupant environ 500 communes. Seule une dizaine des 41 agglomérations de plus de 100000 habitants a adopté la structure districale.

En 1966, l'Etat invente la Communauté urbaine (CU), qui marque le triomphe de l'approche fonctionnelle ou de la rationalité économique et technique, pour repousser les limites territoriales qui "*constituent bien souvent des entraves artificielles à **une exploitation rentable et cohérente**. […] Techniciens de l' administration ou personnel politique, à l' échelon national, tout le monde, ou presque, est d' accord sur les symptômes (un trop grand nombre de communes nuit à un bon exercice du pouvoir local et n' est pas adapté à la technique des services publics) et semble l' être sur les remèdes (il faut que les communes se regroupent sous une forme ou sous une autre)"*[18]. La communauté urbaine s'accompagne d'un transfert massif de compétences et est imposée aux agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

La CU rompt définitivement avec le principe de spécialité sensé régir le fonctionnement de tout établissement public. Elle détient le pouvoir fiscal et s'apparente à une véritable fusion communale.[19] Destinée, comme le DU, aux agglomérations, elle corrige l'erreur commise en 1959 en réservant sa création aux ensembles communaux de plus de 50000 habitants. Si la résistance politique et sociale semble forte, on attend néanmoins de ces groupements qu'ils parviennent à supplanter les communes : "*Certes, initialement, la cohérence psychologique, l'âme du groupement pourra être moins forte que l'attachement à la commune ; l'important est qu'elle puisse progressivement s'épanouir*"[20], au détriment du second, sans doute.

Il semble contradictoire qu'une intercommunalité organique ne soit pas librement déterminée par les communes, alors que les intercommunalités dites fonctionnelles, dont le périmètre est déterminé par des considérations techniques, sont laissées à l'appréciation des élus. Cette démarche autoritaire se comprend, d'après nous, à travers l'échec du DU qui, contrairement à la CU, comportait peu de compétences obligatoires et laissait aux collectivités une grande liberté.

On peut considérer qu' à l'instar du DU, la CU s' avère également un échec. Trente ans après la loi, seules 5 agglomérations regroupant 250 communes ont choisi cette forme de regroupement alors que 80 villes de plus de 50000 habitants étaient susceptibles de l' adopter. Cette résistance des grandes agglomérations conduit alors l'État à tenter d'imposer des fusions (projet Fouchet), à l' instar de nombreux pays européens.[21]

Mais le gouvernement ne peut se permettre une action autoritaire (décret, ordonnance) ni risquer un recours direct au peuple (référendum) ; la voie législative débouche sur une solution qui laisse au gouvernement le bénéfice d' une "politique symbolique"[22] et ménage les

intérêts des notables locaux. La mise en œuvre de la loi dite "Marcellin" du 16 juillet 1971, confiée, au niveau départemental, à des "groupes de travail" préfectoraux chargés de réaliser des plans de fusion et de regroupement de communes, s'inscrit dans le cadre des relations de complicité entre préfet et (grands) notables décrites par J.-P. Worms[23] si bien qu'elle se traduit finalement par "*un échec, indiscutable en ce qui concerne les fusions, relatif en ce qui concerne les regroupements*"[24]. Son principal résultat tangible est en tout cas de discréditer durablement l'idée de fusion communale. L'Etat privilégie désormais des solutions plus souples et favorise l'apparition de formes de coopération permettant l'émergence de projets de développement territoriaux : contrats de pays, chartes intercommunales, syndicats d'études et de programmation. Il revient sur les structures existantes, allège leur mode de fonctionnement et multiplie les incitations, notamment en direction des SIVOM et des districts dont la qualification urbaine tombe en 1970, de même que la possibilité de sa création forcée par l'Etat.

La décennie quatre-vingt est marquée par le mouvement de décentralisation initié en 1982 qui redéfinit et élargit les compétences des collectivités territoriales en général et des communes en particulier, mais n'aborde pas la question du découpage territorial. Elle procède selon certaines préconisations du rapport Guichard (1976) : la suppression de la tutelle préfectorale au profit d'un contrôle de légalité et le remplacement des subventions spécifiques par une dotation globale. La principale préconisation, selon laquelle la coopération intercommunale doit dépasser le niveau de la gestion en commun de services techniques pour déboucher sur de nouveaux centres de pouvoirs, est oubliée. Elle conditionnait le transfert de compétences (et des ressources correspondantes) au regroupement préalable des communes.

1.3. Une volonté de développer l'intercommunalité de projets (années 1990)

Il faut ainsi attendre le début des années quatre-vingt-dix pour que l'État remette ce sujet à l'ordre du jour. La thématique de l'aménagement du territoire et l'idéologie de la rationalité économique sont de nouveau mobilisées; néanmoins elles ne se déclinent plus sur le registre de "la mise en place d'un réseau d'équipements collectifs" mais plutôt sur celui de la coopération "de projet" qui suppose projet territorial de développement économique et homogénéisation locale de la fiscalité des entreprises.

Désormais, il s'agit donc moins de rechercher une organisation et une gestion rationnelles des services et équipements collectifs que de promouvoir l'adaptation du maillage territorial aux impératifs d'une compétition des territoires. Le discours dominant a ainsi tendance à opposer, sur un mode parfois simpliste, coopération intercommunale dite "fonctionnelle" ou "de gestion" et coopération intercommunale "de projet", la première, traditionnelle et peu valorisée, concernant essentiellement les réseaux et équipements collectifs, alors que la seconde, plus noble, prendrait en charge la question de l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement (économique) territoriaux.

Ainsi, la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, à travers la promotion de la coopération intercommunale "de projet", entend relancer le processus de constitution d'un second niveau d'administration locale sur l'ensemble du territoire national grâce à la constitution de communautés de villes (CV) et communautés de communes (CC) dotées de compétences de plein droit et de compétences facultatives, ainsi que d'une fiscalité propre à partir des indications de "schémas départementaux de la coopération intercommunale". La loi du 4 février 1995 cherche à développer une

intercommunalité moins formelle mais, en quelque sorte, de deuxième niveau, à travers la notion de "pays".

A la veille de la loi Chevènement relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, un bilan mitigé des nouvelles intercommunalités organiques peut être dressé. Si les CC ont remporté un succès immédiat d'un point de vue quantitatif, on ne compte que 3 CV regroupant 30 communes et environ 250000 habitants.[25] L'ombre d'un nouvel échec de l'intercommunalité urbaine se profile, accompagnée, comme d'ordinaire, par une inflation des structures dites fonctionnelles.

Tableau 1 : Le développement de l'intercommunalité institutionnelle en France de 1914 à 1999. (Source D.G.C.L.)

	1914	1935	1952	1962	1972	1979	1988	1993	1999
SIVU	40	2168	3828	6543	9289	10974	12900	14500	14885
SIVOM				209		1962	2280	2500	2165
Syndicats mixtes				19	153	439	750	975	
Districts					95				*316*
CU					8	9	9	9	12
Synd. d'Agglo Nouvelle									9
CC								193 4	1348 5

2. LA CONSTRUCTION DES TERRITOIRES DE GESTION DES SERVICES DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

La toile de fond du développement de l'intercommunalité en France ayant ainsi été rapidement brossée, nous proposons de nous intéresser à la structuration territoriale des services publics d'eau potable. Parfois réduite à la simple question de la recherche de la meilleure adéquation possible entre un territoire technique imposé par les caractéristiques techniques du service et la réalité des découpages administratifs, cette histoire s'avère plus riche et plus complexe, plutôt construite par la confrontation des logiques techniques, économiques et politiques des acteurs qui l'ont écrite : Etat, élus locaux, ingénierie publique et entreprises constructrices et gestionnaires locales ou d'envergure nationale ou internationale.

Avant d'entrer dans la chronologie des logiques qui se sont succédées pour faire évoluer les territoires des services de distribution d'eau potable, considérons la situation telle qu'elle s'offre à nous aujourd'hui.

En 1992, les services d'eau potable se distribuent selon les modalités institutionnelles suivantes[26] :

Tableau 2 : Les services communaux et intercommunaux d'eau potable en 1992
(Source GIP Reclus)

	Communes	SIVU	SIVOM	District	CU	Total
Services d'eau	11800	3375	455	62	9	15701
Total		*12900*	*2280*	*165*		

25400 communes se sont regroupées au sein de 3901 structures intercommunales, contre 11800 communes qui ont conservé une échelle de gestion communale, essentiellement des petites communes rurales. Plus de 98% des services d'eau intercommunaux sont des syndicats

à vocation unique ou multiple. Si cette proportion reflète la supériorité numérique des syndicats, toute compétence confondue, sur les autres formes institutionnelles de regroupement, elle soulève néanmoins une question: selon quel "miracle" le périmètre des syndicats d'eau potable dont on sait qu'il "*se trouve fréquemment déterminé par des conditions physiques ou matérielles de réalisations de l'équipement ou de gestion du service*"[27] a-t-il pu coïncider avec les intérêts politiques des élus qui décident librement de la création de ce type de regroupement ?

On peut en effet s'étonner que les structures de coopération librement définies par les élus épousent la zone optimale d'équipement qui résulterait d'un partage fonctionnel de l'espace.

Par ailleurs on observe une corrélation entre la gestion intercommunale des services d'eau et la gestion par voie de délégation à des opérateurs privés.

Tableau 3. Echelles et modes de gestion des services d'eau en terme de population
(Source: IFEN 2004)

	Régie	Délégation	Total
Communale	7,6 M	15,4 M	23 M
Intercommunale	10 M	27,1 M	37,1 M
Total	17,6 M	42,5 M	60,1 M

Exprimé en millions d'habitants, 73% des services d'eau intercommunaux ont opté pour la gestion en délégation. Exprimé en terme de communes, le GIP Reclus indique en 1992 que 90% des communes de moins de 2000 habitants qui délèguent leur service d'eau le font à travers des structures intercommunales. Parmi les communes comprises entre 2000 et 200000 habitants, 62,5% optent pour la délégation dont 70% sont regroupées. Enfin, dans les unités urbaines de plus de 200000 habitants la délégation concerne 68% des communes dont 77% à travers une intercommunalité.

2.1. L'accès aux subventions et la régulation des opérateurs (1850 – 1935)

Les premiers services de distribution d'eau sont urbains et communaux. Ils remontent au XIXème siècle et ne concernent dans un premier temps que les très grandes villes[28]. Leur objet se limite à la distribution d'eau collective (borne-fontaine), la distribution d'eau à domicile étant alors considérée comme un luxe étranger aux missions d'hygiène et de lutte contre les incendies poursuivies par les communes à travers la distribution d'eau collective. Les communes rurales ne commencent à entreprendre des travaux d'adduction qu'au début du XXème siècle, pour desservir des points d'eau collectifs (lavoir, fontaine) La constitution du premier syndicat est concomitante à cet essor: il voit le jour en Ardèche en 1907 et réunit quatre communes pour la réalisation de travaux d'amenée et la construction d'un réservoir d'eau. Jusqu'au milieu des années 1930, les syndicats seront ruraux à une écrasante majorité, et permettront à quelques milliers de communes rurales de s'équiper de distribution d'eau collective. Deux exceptions à ce caractère rural marqué résident dans les syndicats des banlieues parisienne et lyonnaise. Il ne s'agit pas dans leur cas de partager le bénéfice de travaux communs mais d'exercer un meilleur contrôle sur leur opérateur.

De l'eau de source sinon rien

Le premier syndicat d’eau créé en 1907, en Ardèche, illustre parfaitement le premier rôle historique assigné au syndicat de communes. Il s’agit pour quatre communes de partager l’accès à une ressource et le coût de son adduction. Le syndicat est chargé de réaliser les travaux de captage et de canalisation de la ressource jusqu’à un réservoir commun, et d’entretenir ces ouvrages, ce qui inscrit son rôle dans la durée. Les communes se partagent les dépenses syndicales au prorata de leur population et distribuent séparément l’eau à leurs habitants. De façon très classique, la mission technique du syndicat se double de prestations de services (pose et entretien des canalisations des réseaux communaux) rendues à celles des quatre communes qui en font la demande.

L'histoire ne dit pas si ce syndicat a bénéficié des subventions prévues par la Loi sur la Santé Publique de 1902 pour développer la distribution d'eau dans les campagnes[29]. Il est toutefois connu que c'est à la faveur de ces fonds que l'eau fit son entrée dans les communes rurales, sous la forme d'une desserte collective dans un premier temps: jusqu'en 1934, "*lorsqu'un projet comporte une distribution desservant à la fois un service public et des concessions particulières, la dépense subventionnable est celle qui serait uniquement nécessitée par les besoins du service public*"[30].

Le principal critère d’élection à ces subventions réside dans la nature des eaux pressenties. Le CCHP (Comité Consultatif d’Hygiène Publique) veille à ce que seuls les projets prévoyant l’adduction d’eau de source ou souterraine soient retenus.[31] A compter de 1918, le ministère de l'Agriculture s'assure que les ressources sont captées conformément aux plans de partage des eaux établis par les ingénieurs du jeune corps du Génie rural, chargés de dresser un inventaire des ressources disponibles dans chaque département, pour éviter que des dommages soient causés aux usagers situés en aval des points de captage et, notamment, aux usagers agricoles.[32] Ces plans prévoient aussi le partage des ressources entre collectivités voisines et obligent ces dernières à coordonner leur approvisionnement.[33]

Les subventions couvrent jusqu’à 50% des investissements et peuvent, mais plus rarement, être portées à 80%. Si les travaux d’adduction connaissent un certain essor entre 1920 et 1930, on estime à 900000 habitants seulement, le nombre de ruraux bénéficiant d'un accès à l'eau en 1930.[34] Si les syndicats jouent déjà un rôle prépondérant (on en compte 290 regroupant 1641 communes en 1936[35]), dans l'entre-deux-guerres, la distribution d'énergie est leur premier objet: près de 80% d'entre eux (1674 syndicats regroupant 21011 communes) s'y consacrent, à tel point qu'à cette époque, "*pour de nombreux non-spécialistes le terme de syndicat non accompagné de sa qualification désignait le syndicat d’électrification*"[36].

Des syndicats urbains pour réguler les opérateurs

Les seules exceptions au caractère rural des syndicats sont le syndicat des eaux de la banlieue parisienne (SEBP) qui réunit, en 1923, 138 communes, et le syndicat intercommunal des eaux de la banlieue lyonnaise (SIEB) qui regroupe, en 1928, une vingtaine de communes. Dans les deux cas, c'est l’expansion de la Compagnie Générale des Eaux (CGE) au-delà des frontières communales qui suscite ces créations et non l'accès à la ressource en eau

Les communes de ces banlieues avaient séparément, au XIXème siècle pour la plupart, concédé la gestion de leurs services d’eau à la CGE. Leurs contrats différaient dans leurs durées, les tarifs, les modalités d'extension des réseaux et de raccordement des abonnés, les conditions de rachat des concessions et les dispositions à prendre à expiration des contrats.[37] L'objectif avoué de ces syndicats était d'obtenir à travers un contrat unique des conditions qui soient plus favorables aux communes et aux abonnés. "*Les profits que la Compagnie pourra*

retirer de son exploitation ne seront plus illimités, comme dans le passé, ils seront, à l'avenir, réduits à ce qui a paru suffisant pour assurer une rémunération convenable à son capital et à son industrie"[38] Chaque syndicat se dote par ailleurs d'une organisation lui permettant d'exercer un réel contrôle du concessionnaire, remédiant à une situation qui laissait chaque commune "*seule en face d' une compagnie d' autant plus puissante qu' elle avait su imprimer à son organisation technique et administrative une remarquable homogénéité*"[39].

Les syndicats ruraux et urbains du début du siècle s'opposent à plus d'un titre et restituent, à leur manière, le combat qui opposa alors hygiénistes et ingénieurs des Ponts et chaussées.[40] Les premiers, fervents partisans de la distribution d'une eau préjugée naturellement pure s'opposent aux seconds, promoteurs de procédés de traitement innovants et susceptibles de transformer les eaux impures (ou superficielles) en eau consommable. L'eau rurale est une eau de source et la constitution de syndicats rend financièrement accessibles les travaux de son adduction. Si de leur côté, les villes sont sensibles aux arguments développés par le corps médical (Paris construit d'ailleurs à grand frais des aqueducs pour approvisionner ses habitants en eau de source), elles sont, à l'inverse des communes rurales, jalouses de leurs sources. Elles se refusent en effet à partager des eaux qui peinent à satisfaire une demande sans cesse sous-estimée.

A l'inverse, dès ses premières concessions, la CGE fait le choix du traitement des eaux de surface plutôt que celui du transport d'eau de source (Lyon, banlieue parisienne, Nantes, Rouen). Moins coûteuse en investissement, cette option présente l'avantage d'une plus grande flexibilité pour augmenter les volumes vendus. Il suffit de multiplier les bassins filtrants pour desservir d'autres communes, périphériques à celle pour laquelle un contrat a initialement été négocié. Les syndicats urbains naissent justement en réaction à cette expansion territoriale, dont les communes prises isolément ne retirent aucun avantage. Ils constituent une version adoucie des rachats de concession opérés par les villes de Lyon, Nantes et Rouen quelques années auparavant.[41]

2.2. L'accès au financement et la taille critique en exploitation (1935 – 1975)

Les ingénieurs du Génie rural dessinent le territoire des services d'eau

En 1934, l'objet des subventions est étendu à la desserte en eau à domicile.[42] Le niveau global des subventions augmente considérablement et leur taux peut représenter 15 à 60% des coûts d'investissement et d'exploitation des services de distribution d'eau.[43]

Les critères d'attribution évoluent aussi. Si les eaux "naturellement" pures sont toujours privilégiées, seules les communes rurales qui font appel au concours technique des ingénieurs du Génie rural pour établir leur projet d'alimentation sont subventionnées.[44] La mission de contrôle de conformité au plan de partage des eaux des ingénieurs du Génie rural se double d'une mission d'ingénierie. A peine 10 ans plus tard, la nature du concours technique des ingénieurs du Génie rural est étendue: ils sont désormais chargés d'établir des programmes de travaux indépendamment des demandes de subvention des communes.[45] Le ministère de l'Agriculture peut alors déterminer "*les conditions dans lesquelles les études ou travaux peuvent être effectuées"*, à savoir les eaux qui seront prélevées, les travaux nécessaires à leur distribution à domicile et les communes concernées par ces travaux, quand l'équipement simultané de plusieurs communes ou le rattachement d'une commune à un réseau préalablement réalisé est moins onéreux.

Si l'équipement des communes rurales en distributions d'eau progresse, beaucoup reste à faire: à la fin des années 1940, 70% de la population rurale n'est pas desservie en eau courante et environ 29000 communes restent à équiper.[46] Les départements les moins équipés sont, soit ceux dont la densité est la plus faible, soit ceux qui ne disposent pas de ressource brute de bonne qualité. Les premiers sont coûteux à desservir et les seconds supposent que l'eau soit traitée préalablement à sa distribution.

L'insuffisance des syndicats classiques

Si le coût de la desserte des départements caractérisés par un habitat très dispersé ne peut être substantiellement réduit grâce à l'élargissement du territoire des services, ceux dont la ressource est impropre à la consommation ne peuvent se satisfaire des syndicats classiques pour assurer durablement leur approvisionnement.

L'approvisionnement des premiers bute sur une difficulté d'ordre financier. La création du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE), en 1954, garantit au ministère de l'Agriculture la disposition de moyens indépendants des lois de programmation budgétaire de l'Etat. L'achèvement de la desserte des communes rurales en eau potable devient programmable. Concomitamment à la création du FNDAE, le ministère de l'Agriculture se donne les moyens d'une planification des travaux restant à réaliser, en commandant aux ingénieurs de ses services déconcentrés:

- d’établir dans chaque département, sans attendre que les communes rurales sollicitent leur concours technique, un programme détaillé et une évaluation précise des travaux restant à réaliser pour équiper toutes les communes rurales[47]
- de définir des avants-projets de travaux pour l’ensemble des communes non équipées
- de prévoir les conditions juridiques et financières d’exploitation de leurs services d’eau, c’est-à-dire la structure et le mode de gestion de ces services[48]

Les ingénieurs dessinent les contours des services d’eau à créer selon une logique purement technico-économique, pour limiter les investissements en travaux neufs et permettre une exploitation efficace des réseaux. C'est à l'échelle de services intercommunaux non encore créés ou appelés à s'élargir que les travaux sont évalués.[49] Les projets présentés par les communes pour obtenir l'aval technique du ministère et son soutien financier sont jugés à l'aune de cette planification : en 1966, les syndicats intercommunaux assument globalement la desserte de la moitié de la population rurale alimentée contre un tiers 10 ans plus tôt.[50] Dans des départements à habitat fortement dispersé disposant d'eau brute de bonne qualité, comme la Lozère ou la Haute-Vienne, les services communaux assurent la distribution de 98% des volumes d'eau potable. A l'inverse en Vendée, où l'eau doit être traitée préalablement à sa distribution, 89% des besoins des habitants ruraux sont satisfaits par des syndicats intercommunaux. Globalement, la nature de l'eau distribuée évolue: les eaux traitées représentent 40% des eaux distribuées en 1966 et s'élèvent à 78% des eaux consommées en zone rurale 20 ans plus tard, au moment où s'achève la desserte en eau potable des communes rurales.[51]

Sur le plan institutionnel la progression de la desserte en eau des communes rurales s'accompagne de la création de structures de gestion départementales et de la délégation de la gestion d'un nombre significatif de services ruraux. Ces deux alternatives pallient l'insuffisance des syndicats classiques en matière d'exploitation de services. En effet, les syndicats classiques fonctionnent grâce au personnel que chaque commune syndiquée met à sa

disposition. Si au moment de leur création, ces syndicats permettent aux communes d'obtenir les indispensables subventions, ils sont le plus souvent de taille trop réduite pour s'adjoindre un personnel technique qualifié susceptible d'assurer la conception et la maîtrise d'œuvre des travaux, puis d'exploiter les équipements de production d'eau.[52] Les services déconcentrés du ministère de l'Agriculture assurent la conception et la maîtrise d'œuvre des travaux de premier établissement. Pour la phase d'exploitation, le problème est plus délicat.

Des syndicats intercommunaux élargis ou des structures de coopération plus intégrées sont susceptibles de jouer un rôle de prestataires de services auprès de leurs communes membres, voire d'assumer la gestion complète des services d'eau. C'est notamment le cas du premier district créé (Cote Saint André) qui est chargé de construire et d'entretenir une station de pompage et qui, parallèlement à cette activité principale, développe des services techniques que les communes peuvent solliciter à l'instar des services extérieurs de l'Etat. C'est aussi dans cet esprit que se sont créés 13 services d'eau départementaux (8 dans l'ouest et le sud-ouest de la France) dont 11 entre 1943 et 1964. Tous ont un caractère rural marqué. "*Dans la plupart des cas, les syndicats ont été créés pour assister les collectivités, financièrement et techniquement, dans la réalisation des réseaux et le plus souvent aussi dans leur exploitation*"[53]. Si les communes ne sont pas tenues d'adhérer à ces structures départementales, elles le font massivement. Qu'elles gèrent en régie leurs services communaux ou fassent appel à des opérateurs, ces structures départementales leur procurent des compétences en maîtrise d'œuvre et en exploitation (contrôle de leur délégataire) qui leur feraient autrement défaut.

Quand aucune formule intercommunale alternative aux syndicats classiques ne se fait jour pour les communes et les syndicats de communes dotés de moyens humains et techniques insuffisants, les ingénieurs des services départementaux ont aussi la possibilité d'opter pour la délégation de la gestion de ces services d'eau. Ils négocient alors des contrats d'affermage avec les compagnies délégataires, les contrats-types élaborés en 1951 par le ministère de l'Intérieur et le contrôle des prix assuré annuellement par les préfets offrant jusqu'à la fin des années 1970 des garanties contre une dérive possible de leur application.[54]

Le recours à la délégation se généralise dans les départements dont les services distribuent une eau naturellement impropre à la consommation. La délégation permet aux communes d'externaliser la gestion de services techniquement complexes en s'appuyant sur des opérateurs dont l'organisation territoriale offre des solutions d'exploitation qui pallient le manque de structures intercommunales intégrées.

Au début des années 1960, la CGE remarque qu'un nombre croissant de syndicats de communes rurales font appel à ses services. A la différence des services d'eau ruraux dont elle assure déjà la gestion et qui se situent à la périphérie des zones urbaines où elle est implantée (dans les départements du Pas-de-Calais, de la Seine-et-Marne et des Alpes-Maritimes essentiellement), ces nouveaux services ruraux sont essentiellement situés dans l'Ouest de la France, dans des départements où la CGE était peu voire pas implantée, et se présentent sous forme de syndicats. Ils nécessitent un recours fréquent aux eaux de surface traitées. En quelques années, la CGE étend sa présence à 75 départements et double à 11 millions le nombre de personnes dont elle satisfait les besoins en eau.[55]

Au-delà de cet opérateur, le nombre de communes qui délèguent la gestion de leur service d'eau évolue à un rythme de près de 900 communes par an entre 1962 et 1974 contre 285 communes entre 1952 et 1962, pour atteindre 14500 communes en 1974 contre 1200 en 1952. Alors que l'ensemble des opérateurs gèrent, en 1938, des services dont la population moyenne

est de 7500 habitants, ceux dont ils obtiennent la gestion à partir de 1956 ont une population moyenne inférieure à 1000 habitants (250 habitants en 1968).[56]

D'une certaine manière, la construction des territoires des services d'eau se poursuit selon une logique différente de celle qui prévalait jusqu'à la fin des années 1950: ces territoires ne s'inscrivent plus uniquement dans le cadre de structures juridiquement constituées, de type syndical, mais s'appuient en grande partie sur des compagnies d'eau qui ont su imprimer à leur organisation les qualités qui font généralement défaut à l'organisation politico-administrative du territoire national.

La politique qui consiste à s'appuyer sur ces opérateurs, réduit au nombre de 5 depuis le début des années 1940, est aussi suivie par les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur, habilité à subventionner 10 à 30% des investissements réalisés dans les communes de plus de 2000 habitants.[57] Ainsi, en 1969, Camus explique comment les services d'eau urbains des départements bretons du Morbihan, de l'Ille-et-Vilaine et des Côtes du Nord sont délégués par les ingénieurs des Ponts et chaussées qui négocient avec les opérateurs des contrats pour la gestion des services d'eau confrontés à une forte croissance démographique et disposant de ressources de mauvaise qualité.[58]

2.3. Intercommunalité et délégation: une dynamique institutionnelle confortée par l'évolution réglementaire (1975 – 1999)

La période la plus récente est marquée par la généralisation de la délégation de la gestion des services d'eau potable. Elle s'inscrit dans une dynamique territoriale, l'élargissement de l'échelle de production de l'eau, et institutionnelle, l'harmonisation des modes de gestion au sein des structures intercommunales, favorisée par l'assujettissement des services d'eau au principe de la vérité des prix et par la montée en puissance de la politique environnementale européenne.

La dynamique institutionnelle démembrement / délégation

La gestion directe s'entend généralement de la gestion en régie. Quand on intègre la dimension territoriale de la gestion, on peut aussi assimiler la gestion directe à la gestion par la commune elle-même, et l'opposer à la gestion intercommunale qui implique que la commune ait transféré des compétences dont elle n'assure plus l'organisation qu'indirectement.

Cette précision n'est pas purement sémantique On constate, pour les services d'eau comme pour d'autres services locaux, que le démembrement communal (ou le transfert d'une compétence à une structure intercommunale) se conjugue le plus souvent avec la délégation de la gestion de ladite compétence.[59] Aussi l'élargissement des territoires de gestion des services d'eau est-elle concomitante de la croissance de la délégation.

Cette dynamique correspond à différents schémas :

- la délégation de services d'eau voisins à un même opérateur suscite la création de syndicats (communes des banlieues parisienne et lyonnaise au début du XXème siècle)
- le ralliement d'une commune à un syndicat qui fonctionne en gestion déléguée entraîne *de facto* la délégation de son service d'eau au même opérateur

- plusieurs communes fonctionnant en régie peuvent décider de développer une production d'eau conjointe (nouveau captage, usine de traitement) et confier la gestion de cet équipement intercommunal à un opérateur privé

Cette dynamique revêt une dimension institutionnelle dans le cadre des structures intercommunales intégrées. En effet, un district hérite obligatoirement des compétences précédemment assumées par un ou plusieurs syndicats associant tout ou partie des communes comprises dans son périmètre.[60] Lorsque le ou les syndicats assurent la distribution d'eau en régie, le district substitue sa représentation à celles des communes dans les organes de la régie syndicale. Quand le ou les syndicats délèguent la gestion de l'eau à un opérateur, le district reprend à son compte les contrats de délégation sans que ce transfert modifie, tout au moins dans l'immédiat, le mode de gestion des communes qui n'étaient pas syndiquées. Mais, "*tôt ou tard, le district uniformisera le régime des services de l'agglomération*"[61] et il a jusqu'ici été plus facile d'uniformiser le mode de gestion dans un sens favorable à la délégation que de reprendre en régie l'ensemble des services précédemment délégués.[62] Le district de l'agglomération de Nancy fait exception mais il partait d'une configuration où la ville-centre, Nancy, et la grande majorité des communes du district géraient en régie leurs services d'eau.

Pour une communauté urbaine, la distribution d'eau est une compétence obligatoire : le ou les syndicats d'eau compris dans son périmètre sont automatiquement dissous et la communauté reprend, pour le compte des communes antérieurement syndiquées, les contrats de délégation en cours. Elle engage alors des négociations pour uniformiser le régime juridique des différents services d'eau. Seule la CU de Strasbourg a généralisé la gestion en régie de la distribution d'eau. Dans la CU de Bordeaux, la préexistence d'un syndicat, formé par la ville de Bordeaux et les communes alentours, qui déléguait la distribution d'eau à la Lyonnaise des Eaux, a immédiatement entraîné l'extension du contrat à l'ensemble des communes de la CU. De la même manière, la préexistence de contrats de délégation pour la gestion des services d'eau de Cherbourg, du Creusot et de Dunkerque a favorisé la généralisation de la gestion déléguée dans les CU dont elles forment le cœur.[63] Les villes de Lille et Brest ont conservé leurs services d'eau en régie sans réussir à généraliser ce mode de gestion à l'ensemble de leurs communautés respectives. La régie de la ville de Lyon a fini par disparaître au bénéfice de la CGE qui gérait les services d'eau de nombreuses communes de la communauté urbaine.

Cette dynamique institutionnelle est à l'origine du basculement de la gestion en régie vers la gestion déléguée. Si jusqu'en 1975, les deux modes de gestion progressent conjointement et parviennent à un équilibre en terme de population desservie, la gestion déléguée va désormais progresser à la faveur de changements de mode de gestion.

Le recouvrement complet des coûts ou la segmentation des services

La dynamique institutionnelle évoquée précédemment fait croître la délégation avec l'échelle de gestion des services. Une première évolution réglementaire va pousser à l'élargissement territorial des services d'eau: l'affirmation du principe de la vérité des prix.

Jusqu'en 1967, le service public d'eau n'est pas astreint au respect de ce principe: le législateur et l'Administration reconnaissent aux communes la possibilité de subventionner une activité qui vise d'abord la satisfaction d'une mission de santé publique, et ce quel que soit le mode de gestion retenu. La réglementation comptable applicable aux services d'eau est alors profondément modifiée. Les services d'assainissement sont d'abord concernés: ils sont qualifiés de SPIC (service public industriel et commercial) en 1967, ce qui signifie que les redevances des abonnés doivent équilibrer leurs dépenses d'investissement et d'exploitation. La mission de santé publique poursuivie par les communes à travers l'organisation de leur

service d'eau potable se double d' une mission de protection de l'environnement assignée au service d'assainissement, facturé conjointement aux services d' eau et sur la base du volume d' eau consommée. La première a nécessité des subventions massives. La seconde procède très différemment, attendant d'une tarification au coût complet, les moyens d'atteindre son objectif. Cette démarche va, par contagion, toucher les services d'eau potable.

Dans un premier temps, seuls les villes de plus de 10000 habitants doivent équilibrer les budgets d'exploitation et d'investissement de leurs services d' eau potable grâce aux redevances perçues sur les abonnés.[64] Avec les lois de décentralisation, le principe de la vérité des prix est généralisé à toutes les communes.[65] En 1988, le législateur introduit des dérogations au principe de l'équilibre budgétaire des services d'eau qui, appliqué à la lettre, provoque des augmentations de prix politiquement intenables.[66] Les petits services d'eau et ceux dont la population saisonnière est importante sont particulièrement concernés. Dans la lignée de cet assouplissement législatif, la M49 promulguée en 1991 pour intégrer les principes du nouveau Plan comptable de 1982, à l'instar de la MO 69-67 qui visait à intégrer ceux du plan comptable de 1958, finit par écarter les services d'eau desservant moins de 3000 habitants.

Le respect du principe de la vérité des prix exerce une forte pression pour la diminution des coûts des services. Le ralliement de services d' eau isolés à des structures syndicales contiguës à leur territoire apparaît comme une solution porteuse de réduction de coût.

La politique européenne de l'Environnement et l'élargissement des territoires de production d'eau potable

Une seconde évolution réglementaire propice à l' élargissement territorial des services, et plus particulièrement de la production d' eau potable, réside dans la normalisation de la qualité opérée par Bruxelles.

En 1975, l' UE prend le relais du ministère de la Santé Publique pour normaliser la qualité de l' eau potable. Ses directives ne concernent d' abord que les eaux d' origine superficielle puis se généralisent à toutes les ressources, avec la promulgation de paramètres de potabilité à satisfaire. Outre qu' elles renforcent le rythme et l' étendue des contrôles qualitatifs, les directives européennes conduisent à éliminer des eaux potentiellement utilisables à des fins alimentaires celles dont les teneurs en nitrates ou en pesticides dépassent un certain seuil. La réglementation européenne incite finalement à l' abandon de captages qui n' offrent pas les garanties suffisantes (sécurité et qualité de la ressource prélevée), à la concentration des sites de traitement (contrôle qualitatif plus sûr et approvisionnement de communes qui ont dû abandonner leur captage) et à l' interconnexion des sites de production pour parfaire la sécurité d' approvisionnement en cas de pollution accidentelle.[67]

Le gain d' économies d' échelle en production (volume traité) et en exploitation (surveillance de la qualité) appelle à l' élargissement des structures intercommunales existantes ou à la création de syndicats spécialisés dans la production d' eau potable. On peut mettre au compte de cette recherche d' économie d' échelle la disparition de grandes régies urbaines dont le territoire de gestion était resté communal et qui ont, au cours des années 1980, rallié les syndicats implantés à leur périphérie et adopté, de ce fait, leur mode de gestion, la délégation.

Conclusion

L'histoire des formes institutionnelles d'organisation des territoires est riche à plus d'un titre. Née du nombre pléthorique de collectivités locales en France, elle révèle surtout le degré très variable de succès rencontré par les dispositifs de regroupement proposés par le législateur. La "réussite" de l'intercommunalité rurale est surtout quantitative. Ce succès masque en fait une forte dispersion des compétences exercées et le transfert de la pénurie de moyens des communes rurales vers les syndicats. L'"échec" de l'intercommunalité urbaine nous enseigne que le bras de fer engagé par l'Etat était sous-tendu par la promotion d'une logique en contradiction avec les objectifs affichés. Il est en effet paradoxal que l'Etat ait cherché à fixer, à la place des élus, les compétences qu'il leur fallait transférer, sans parler du périmètre auquel devait s'exercer leur coopération, alors que les regroupements urbains renvoient à une conception organique de l'intercommunalité, où la notion de territoire prime sur celle d'espace et qu'il ne s'agit plus, dans cette perspective, d'optimiser le développement d'équipements techniques mais de constituer de nouveaux territoires d'exercice du pouvoir politique.

A cet égard, les services d'eau potable sont plutôt symptomatiques de l'évolution des formes institutionnelles d'organisation du territoire. Si, en nombre de communes comme en nombre d'habitants, la majorité s'inscrivent dans des structures intercommunales, la formule syndicale y règne en maître. Les critères qui ont tour à tour, et parfois simultanément, contribué à l'élargissement institutionnalisé des services d'eau sont l'accès à la ressource, l'accès aux subventions, le contrôle effectif des délégataires, la taille critique en exploitation et, plus récemment, la réduction des coûts et la sécurité d'approvisionnement. *De facto*, ce ne sont pas les élus qui ont à titre principal procédé à la mise en adéquation des territoires de gestion de leurs services d'eau et des caractéristiques géophysiques et techniques de ces derniers. La contribution des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture a été déterminante dans le tracé des services en milieu rural. Dans les villes petites et moyennes, ce sont plutôt les opérateurs qui ont opéré une rationalisation des territoires de gestion des services d'eau. Il faut souligner ici que cette rationalisation s'accommode d'un déphasage entre l'échelle réelle des opérations et la base institutionnelle des services. Si les opérateurs ont toujours poussé à la création de syndicats, c'est sans doute moins pour rééquilibrer, à leur désavantage, un rapport de force de toute évidence inégale, que parce que l'intercommunalité syndicale favorise la délégation de services. Les grandes villes, jalouses de leur ressource, ont subi l'élargissement technique de leurs services, et se sont, pour certaines d'entre elles, retrouvé encerclées par des syndicats en situation de délégation dont il leur a fallu adopter le mode de gestion.

Si la présence d'opérateurs peu nombreux a pu pallier l'éclatement communal, c'est à la faveur de la dispersion du pouvoir politique local que les opérateurs ont pu se développer: ces deux phénomènes sont nécessaires à l'explicitation de l'exception française en matière de gestion des services d'eau.

---

[1] A. GIVAUDAN, *La question communale*, Paris, Ed de la RPP, 1978.

[2] Dans sa circulaire du 15 mai 1884 relative à l'application de la loi du 5 avril 1884, le Ministre de l'Intérieur évoque pour les communes "*l'exécution et l'entretien d'ouvrages dont chacune doit profiter, tel un pont destiné à relier leurs rues ou leurs chemins, une digue indispensable pour protéger leurs territoires, un canal nécessaire soit pour assainir ou irriguer les terres comprises dans leurs circonscriptions, soit pour fournir aux habitants l'eau dont ils ont besoin. Elles peuvent également avoir intérêt à réunir leurs ressources pour la fondation de certaines institutions, notamment d'établissements de bienfaisance ou d'écoles professionnelles*." (commentaire des articles 116, 117 et 118 – Ouvrages ou institutions intéressant plusieurs communes).

[3] Circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 10 août 1890, citée in G. NOVARINA, S. MARTIN, *La décentralisation, décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros Alternatives – ADELS, 1988, p.89.

[4] M. BLOCK, E. MAGUERO, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Nancy, Berger-Levrault et Cie, 5ème éd., 1905, p. 813.
[5] Circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 10 août 1890.
[6] H. REGISMANSET, *Les syndicats de communes: étude sur la loi du 22 mars 1890*, Paris, Ed. A.Rousseau, 1897.
[7] V. LEYDET, *Le syndicat de communes*, Paris, Librairie technique et économique, 1936.
[8] H. REGISMANSET, *op. cit*., p.163.
[9] L. FAYOLLE, *Les syndicats de communes dans leurs applications pratiques*, Paris, Ed A. Rousseau, 1908. Cet échec ne se démentira pas : en 1936, seuls 9 syndicats regroupant 60 communes ont pour objet une œuvre de bienfaisance.
[10] V. LEYDET, *op.cit.*, p.59.
[11] Loi du 13 novembre 1917.
[12] Outre des compétences clairement circonscrites (l'exploitation en régie de la distribution d'électricité en 1917) qui neutralisent l'opposition du Conseil d'Etat à l'exploitation directe d'ouvrage dont un syndicat a assuré la maîtrise d'œuvre, les décrets-lois du 5 novembre et du 28 décembre 1926 donnent aux communes et, par extension, aux syndicats, le pouvoir de gérer en régie tout service public industriel et commercial.
[13] V. LEYDET, *op.cit.*
[14] J. TRORIAL, H. ASTIER, " La réforme communale et l'aménagement du territoire ; où en sont les regroupements de communes ", *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, n°15, 9 avril 1966, p. 19, souligné dans le texte. Les auteurs sont des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, l'article est introduit par Roger FREY, Ministre de l'Intérieur.
[15] J. HOURTICQ, "Le nouveau statut des syndicats de communes", *Départements et communes*, avril 1959, p.112
[16] M.BOURJOL, *Les districts urbains*, Berger-Levrault, p.207.
[17] La gestion des centres de lutte contre l'incendie et des services municipaux de logement.
[18] J. de KERVASDOUE, L. FABIUS, M. MAZODIER, F. DOUBLET, "La loi et le changement social : un diagnostic ; La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes", *Revue française de sociologie*, XVII, n°3, p. 424, souligné par nous.
[19] Elle entraîne le transfert de propriété des meubles et immeubles afférant à l'exercice des compétences obligatoires et facultatives et aussi le transfert du personnel des services concernés.
[20] J. TRORIAL, H. ASTIER, art.cit., p. 20.
[21] La RFA, la Grande-Bretagne, le Danemark et le Portugal réduisent substantiellement le nombre de leurs communes au début des années 1970.
[22] F. DUPUY, J.-C. THOENIG, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983, p. 153.
[23] J.-P. WORMS, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, 8 (3), 1966, pp. 249-276.
[24] M.BOURJOL, *op. cit*., p.352.
[25] M.C. BERNARD-GELABERT, P. LABIA, *Intercommunalités, mode d'emploi*, Paris, Economica, 1992.
[26] A. DELAMARRE, F, AURIAC, F. DURAND-DASTES, P. BROSSIER, *Les services de réseaux en France. Intercommunalité et mode de gestion*, GIP Reclus, 1992.
[27] R. MAURICE, *Le syndicat de communes*, Masson, 1976, p.38.
[28] J.P. GOUBERT, *La conquête de l'eau*, Hachette, Paris, 1987.
[29] La loi de 1902 prévoit d'aider les communes dont le centime municipal est inférieur à 1000 francs, critère discriminant communes rurales et urbaines à l'époque.
[30] A. THIBAULT, "Des adductions d'eau potable et de l'allocation des subventions aux communes pour travaux de cet ordre", *Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale*, avril-juin 1907, p.156.
[31] L. MURARD, P. ZYLBERMAN, *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996.
[32] Cette mission relève de la police des eaux dont est investi le ministère de l'Agriculture par la loi sur l'eau de 1898. En 1918, ce ministère est doté de services extérieurs propres, composés d'ingénieurs du nouveau corps technique du Génie rural, pour permettre une meilleure prise en compte des intérêts ruraux et, notamment, les projets ruraux d'adduction d'eau. A. BRUNOT, R. COQUAND, *Le corps des Ponts et chaussées*, Paris, Ed du CNRS, 1982.
[33] P. FRICK, A. CAUVIN, *Devis et cahier des charges pour les travaux communaux de distribution d'eau*, Ministère de l'Agriculture, Paris, 1920.
[34] S. DUROY, *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*, Paris, LGDJ, 1996.
[35] V. LEYDET, *op.cit.*
[36] J. HOURTICQ, art.cit., p.38. L'antériorité des syndicats de distribution d'énergie ne doit pas surprendre: l'électricité a généralement précédé l'eau courante, le fonctionnement des services d'eau étant conditionné par l'existence d'énergie pour le pompage de l'eau.
[37] "On se trouvait, en définitive, devant une mosaïque de traités disparates donnant l'impression d'avoir été composée pour isoler pratiquement chaque commune de ses voisines". G. GERARD, *Développement du service de la distribution de l'eau dans les communes syndiquées de la banlieue de Paris. Activité du syndicat intercommunal depuis sa création en 1923 jusqu'en 1939*, 1945, p.2. Pour le service de la banlieue lyonnaise, voir F. SCHERRER, "Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et gestion privée", in *Gestions urbaines de l'eau*, sous la direction de D. LORRAIN , Paris, Economica, 1995.
[38] G. GERARD, op.cit., p.4
[39] G. GERARD, op.cit., p.2. L'auteur précise que le personnel affecté au contrôle technique (détection de fuite et qualité de l'eau) triple entre 1923 et 1939 et qu'une baisse de 23% est obtenue sur le prix des travaux réalisés par la CGE. Les abonnés

bénéficient par ailleurs de la possibilité d'étaler leurs frais de raccordement au réseau sur 5 ans, et, en 1936, d'une baisse de 10% des travaux de branchement.

[40] Voir notamment L. MURARD, P. ZYLBERMAN, *op.cit.*

[41] C. PEZON, *op.cit.*

[42] Circulaire du 29 octobre 1934.

[43] Les taux sont successivement révisés par le décret du 6 mai 1939 et par le décret n°47-1290 du 7 juillet 1947.

[44] Arrêté du 31 juillet 1934.

[45] Circulaires du ministère de l'Agriculture du 15 juillet 1941 et du 10 août 1943.

[46] H. LORIFERNE, *40 ans de politique de l'eau en France*, Paris, Economica, 1987.

[47] Circulaire du ministre de l'Agriculture du 8 janvier 1959 relative à l'étude des éléments d'un plan d'ensemble pour l'alimentation en eau potable des communes rurales.

[48] Circulaire du 25 octobre 1963 relative à l'établissement et à l'agrément des programmes de travaux d'alimentation en eau potable, complétant les instructions du 10 août 1943.

[49] Circulaire du ministre de l'Agriculture du 8 janvier 1959.

[50] Ministère de l'Agriculture, Troisième inventaire de l'alimentation en eau potable des populations rurales, Situation au 1[er] janvier 1966.

[51] Ministère de l'Agriculture, Situation de l'alimentation en eau potable des communes rurales en 1985, 1987.

[52] A. TERRAZZONI, *Les fusions et regroupements de communes dans l'arrondissement d'Avranches*, thèse de doctorat en sciences administratives, Rennes, 1975. L'auteur indique, par exemple, qu'aucun des 17 SIVU de l'arrondissement ne bénéficie de personnel permanent.

[53] D. FAUDRY, *La gestion publique à grande échelle, Les syndicats et services départementaux d'eau potable et d'assainissement,* rapport pour le Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, décembre 1987, p.5.

[54] C. PEZON, "La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés", *Flux* n°48-49, avril/septembre 2002.

[55] C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 juin 1967.

[56] Syndicat professionnel des distributeurs d'eau, H.B. LOOSDREGT, "Services publics locaux, l'exemple de l'eau", *Actualité Juridique – Droit Administratif*, vol.11, 20 novembre 1990.

[57] DUROY, *op.cit*.

[58] J.D. CAMUS, *La gestion privée des services publics d'adduction d'eau,* rapport de stage ENA, 1969.

[59] J. VIGUIER, *Les régies des collectivités locales*, Economica, Paris, 1992.

[60] Par contre, si le périmètre du syndicat déborde du périmètre du district, il poursuit sa mission sans changement.

[61] M. BOURJOL, *op.cit*., p.116

[62] L'harmonisation des modes de gestion en faveur de la régie suppose, soit d'attendre que les contrats de délégation en cours arrivent à échéance, soit de les racheter.

[63] Dunkerque a délégué son service d'eau à la Lyonnaise des Eaux en 1909, Cherbourg a affermé son service d'eau à la C.G.E. en 1962 et Le Creusot en 1965.

[64] Instruction comptable MO 69-67 du 12 juin 1969 relatif à la gestion des services de distribution d'eau.

[65] Interrogé sur la portée des lois de décentralisation, le Conseil d'Etat précise en 1986 "Des dispositions législatives particulières aux communes interdisent à ces collectivités de subventionner leurs services publics industriels et commerciaux, quel que soit le mode d'exploitation du service, et font obstacle, par suite, aussi bien à l'octroi d'une garantie de recettes qu'à toute forme de subvention".

[66] Décret du 6 mai 1988.

[67] En 1985, les 34400 communes rurales s'approvisionnent à partir de 1030 points de prélèvement d'eau de surface et 28920 points de captage d'eaux souterraines dont plus de 6000 délivrent une eau dont la qualité présente régulièrement des caractéristiques non conformes aux normes européennes.